

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 1 A  
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
T 070 333 44 44  
F 070 333 40 33  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

Datum 30 mei 2012

Betreft Hoofdlijnennota herziening financieel toetsingskader pensioenen

**Bijlagen**

1. Uitwerking nieuwe ftk
2. Collectief invaren
3. CPB-notitie
4. Toets Europese toezichtseisen

**1. Inleiding**

Met deze brief informeer ik u over de aanpassingen van het financieel toetsingskader (ftk) die het kabinet voor ogen heeft om het pensioenstelsel weer toekomstbestendig te maken.

Met de beschreven voorstellen zet het kabinet het beleid voort dat in gang is gezet met de brief van 7 april 2010<sup>1</sup>. Het toenmalige kabinet heeft op basis van de bevindingen van de commissie-Goudswaard en de commissie-Frijns alsmede van de evaluatie van het financieel toetsingskader aangegeven dat het financieel toetsingskader verbetering behoeft en ruimte zou moeten bieden voor nieuwe - meer voorwaardelijke - pensioencontracten.

Sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, hebben na de analyses van het kabinet op 4 juni 2010 een Pensioenakkoord gesloten<sup>2</sup>. Met dat akkoord heeft ook de Stichting de bevindingen van de commissie-Goudswaard en de commissie-Frijns overgenomen. Het nieuwe pensioencontract hebben sociale partners verder uitgewerkt in het Uitwerkingsmemorandum van 9 juni 2011<sup>3</sup>. Het kabinet en de Stichting van de Arbeid hebben vervolgens op 10 juni 2011 afspraken gemaakt over de toekomst van de aanvullende pensioenen<sup>4</sup>.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de afspraken met sociale partners aangekondigd het financieel toetsingskader aan te zullen passen om het nieuwe pensioencontract zoals sociale partners dat hebben uitgewerkt, mogelijk te maken.

Tevens heeft het kabinet aangegeven het financieel toetsingskader voor de bestaande contracten te zullen verbeteren. De betreffende maatregelen zijn geheel in lijn met de eerdere aankondiging hierover en staan in die zin los van de afspraken die op 10 juni 2011 met sociale partners zijn gemaakt.

Met betrekking tot het nieuwe pensioencontract heeft het kabinet toegezegd te onderzoeken op welke wijze de bestaande pensioenopbouw kan worden ondergebracht in dat nieuwe contract en hoe een en ander zich verhoudt tot

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 142

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 145

<sup>3</sup> Zie de bijlage bij de brief van 10 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157

(ontwikkelingen in) de Europese regelgeving<sup>5</sup>. Ten slotte heeft het kabinet toegezegd een onderzoek te doen naar een passend en eenduidig fiscaal kader, dat voldoende ruimte biedt voor de vormgeving van het nieuwe pensioencontract<sup>6</sup>.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

In deze brief (tezamen met bijlage 1 kortweg aangeduid als de Hoofdlijnennota ftk) beschrijf ik de voorstellen voor de aanpassing van het financieel toetsingskader. Verder informeer ik u over de conclusies van de genoemde onderzoeken. De volledige onderzoeksresultaten zijn als bijlage 2 tot en met 4 bij deze brief gevoegd. Tevens geef ik in deze brief aan hoe ik omga met de verschillende moties van uw Kamer over dit onderwerp.

#### *Hoofdlijnen van de gekozen aanpak*

De aanpak van het kabinet ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

1. Sociale partners en fondsen moeten voortaan op voorhand afspraken maken over de toedeling van de risico's. Een meer expliciete toedeling van de risico's is noodzakelijk voor het herstel van het vertrouwen in het stelsel.
2. Fondsen zullen naar de deelnemer toe helder moeten communiceren. Dit stelt deelnemers ook beter in staat beslissingen te nemen op basis van hun verwachte pensioen en de onzekerheden daarin.
3. Er komt een meer stabiel toetsingskader, dat de afhankelijkheid van dagkoersen vermindert en duurzame beleidsbeslissingen ondersteunt.
4. Het wettelijk kader zal voor bestaande en nieuwe contracten beter rekening houden met de ambitie om te indexeren.
5. Nieuwe contracten maken het mogelijk om schokken in financiële markten en de levensverwachting geleidelijk in de aanspraken te laten doorwerken.
6. Het kabinet zal één nieuw financieel toetsingskader voorstellen, met gelijkwaardige uitgangspunten voor bestaande en nieuwe contracten.

Bij dit alles staat voorop dat de mogelijkheid om in de komende jaren de pensioenen te indexeren vooral afhangt van de ontwikkelingen op de financiële markten. Op dit moment beschikken veel fondsen over onvoldoende middelen om de pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen de komende jaren te indexeren. Het nieuwe toetsingskader moet er in samenhang met goede communicatie toe leiden dat deelnemers realistische verwachtingen hebben over de te bereiken hoogte van het pensioen.

#### *Proces*

Deze brief - inclusief de technische uitwerking en de verschillende onderzoeken - zijn met behulp van een breed samengestelde begeleidingsgroep onder leiding van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot stand gekomen. In deze begeleidingsgroep waren vertegenwoordigd: de sociale partners, de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars, De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Ministerie van Financiën, drs. M.J. van Rijn (voorzitter van de Raad van Bestuur van PGGM), en drie onafhankelijke deskundigen, te weten prof. dr. K.P. Goudswaard (hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid), prof. dr. J.M.G. Frijns (bijzonder hoogleraar beleggingsleer) en prof. dr. R. Lawson

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157

<sup>6</sup> Idem

(hoogleraar Europees recht). Regelmatig heeft in de begeleidingscommissie ook overleg plaatsgevonden met het CPB. Voorts heeft mijn ministerie frequent overlegd met de CSO, de koepel van ouderenorganisaties, en met diverse politieke jongerenorganisaties.

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

## **2. De achtergronden voor het te voeren beleid**

Een goed pensioen is van groot belang voor mensen. Daarom heeft Nederland een pensioenstelsel dat daarvoor zo goed mogelijk zorgt. Het Nederlandse stelsel bestaat uit drie pijlers. De basis - de eerste pijler - wordt gevormd door de AOW. De tweede pijler is het aanvullende pensioen zoals dat in overleg tussen werkgevers en werknemers als arbeidsvoorwaarde tot stand komt. De derde en laatste pijler bestaat uit voorzieningen die mensen zelf kunnen treffen voor hun inkomen na pensionering.

Deze hoofdlijnennota ftk gaat over de tweede pijler, de aanvullende pensioenen. Kenmerk van de tweede pijler is dat deze is gebaseerd op het systeem van kapitaaldekking: we zetten nu geld opzij voor later. Ook in andere landen is er veel waardering voor de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. Solidariteit, collectiviteit en verplichtstelling zijn hierin de kernelementen. Werkgevers en werknemers dragen dat stelsel; de overheid stelt de randvoorwaarden. Ons stelsel functioneert op zich goed, maar is door een aantal oorzaken - mensen leven steeds langer en economische omstandigheden veranderen - aan vernieuwing toe.

Pensioenfondsen zitten al enige jaren in zwaar weer. Veel fondsen hebben door trendmatige economische ontwikkelingen en de vergrijzing onvoldoende vermogen om de pensioenen te kunnen uitbetalen die werknemers verwachten. Zij zitten onder de wettelijk vereiste dekkingsgraad en moeten maatregelen nemen. Dat betekent dat ze de pensioenen niet meer indexeren of die zelfs nominaal moeten verlagen.

Het toenmalige kabinet zag in 2009 in de genoemde ontwikkelingen aanleiding twee onafhankelijke commissies in te stellen om de problemen te analyseren en om een richting te wijzen voor een oplossing: de Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenen (commissie-Goudswaard) en de Commissie beleggingsbeleid (commissie-Frijns). Daarnaast heeft het kabinet - in samenwerking met De Nederlandsche Bank - het huidige financieel toetsingskader geëvalueerd. De conclusies van de commissie-Frijns, de commissie-Goudswaard en de evaluatie van het ftk zijn onderschreven in het kabinetsstandpunt van 7 april 2010<sup>7</sup>.

De belangrijkste conclusies van de commissies en de evaluatie waren dat de verwachting bij de pensioendeelnemers van een zeker pensioen niet spoort met de realiteit, en dat een nieuw evenwicht nodig is tussen ambitie, zekerheid en kosten. Om naar verwachting voldoende rendement te halen, kiezen pensioenfondsen ervoor hun vermogen met risico te beleggen. Daarover en over de onzekerheid die dit met zich meebrengt voor het uiteindelijke pensioenniveau zullen zij tegenover hun deelnemers meer dan nu duidelijk moeten zijn. Absolute garanties voor de pensioenaanspraken voor welke generatie dan ook zijn niet meer te geven, tenzij de rekening bij de andere belanghebbenden wordt

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 142

neergelegd en dat acht het kabinet onwenselijk. Het kabinet heeft toen besloten dat het financieel toetsingskader verbetering behoefde om ervoor te zorgen dat pensioenfondsen (die over het vereist eigen vermogen beschikken) de wettelijke zekerheidsmaat van 97,5% ook daadwerkelijk waar maken<sup>8</sup>.

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

Daarnaast is in het kabinetsstandpunt van 7 april 2010 aangegeven dat er ruimte zou moeten komen voor meer voorwaardelijke pensioencontracten. In die meer voorwaardelijke contracten kunnen pensioenfondsen de risico's op een evenwichtige wijze verwerken door de pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen te laten meebewegen met de ontwikkelingen in de levensverwachting en die op de financiële markten. Zo is een voortdurende en automatische stijging van de kosten van pensioenen als gevolg van de stijgende levensverwachting te voorkomen. Op deze wijze kunnen fondsen ook de consequenties van de rendementsontwikkelingen opvangen.

### **3. De introductie van een nieuw pensioencontract**

Naast de reeds aangekondigde aanscherping van het financieel toetsingskader voor het bestaande, nominale contract bied ik met de voorstellen in deze brief ook ruimte voor het nieuwe, reële pensioencontract dat sociale partners voor ogen staat.

De belangrijkste elementen van dat nieuwe pensioencontract zijn:

- Sociale partners hebben als uitgangspunt gekozen voor stabilisatie van de pensioenpremies. Daarmee willen ze ervoor zorgen dat verdere stijging van de levensverwachting en tegenvallende rendementen niet langer automatisch leiden tot hogere premies. Sociale partners staat het overigens vrij in het kader van cao-besprekingen afspraken te maken over de premie.
- Het nieuwe pensioencontract zoals dat bij het pensioenakkoord is overeengekomen, gaat uit van een reële, aan (ten minste) de prijsstijging aangepaste pensioenuitkering. In dit zogenoemde reële contract wordt indexatie een integraal onderdeel van de pensioentoezegging.
- Centraal in de eisen aan en de beoordeling van het reële contract staat de volledige aanspraak, met inbegrip van de (toekomstige) indexatie. Eventuele noodzakelijke aanpassingen van aanspraken en uitkeringen zijn in het reële contract dus gericht op de reële aanspraak.
- Het kabinet maakt het mogelijk dat pensioenfondsen - mits zij voldoen aan vooraf te stellen voorwaarden - de uitkeringen en opgebouwde aanspraken die onder de huidige contracten zijn opgebouwd, onderbrengen in het nieuwe reële pensioencontract ("invaren").

### **4. Uitgangspunten van het nieuwe financieel toetsingskader**

Sociale partners in ondernemingen en bedrijfstakken kunnen straks kiezen voor het nieuwe, reële contract, maar zij mogen er ook voor kiezen het huidige, nominale pensioencontract voort te zetten.

In het vervolg geef ik aan hoe de verbetering van het ftk voor het huidige, nominale pensioencontract vorm krijgt en hoe het reële pensioencontract wordt ingebed in het nieuwe ftk.

---

<sup>8</sup> De zekerheidsmaatstaf houdt in dat de kans dat een fonds (dat over het vereist eigen vermogen beschikt) binnen één jaar in onderdekking raakt niet groter mag zijn dan 2,5%. Overigens heeft deze zekerheidsmaat geen directe betrekking op de individuele aanspraken.

### *Eén integraal financieel toetsingskader*

Het kabinet kiest voor één integraal nieuw financieel toetsingskader, dat zowel voor de huidige als de nieuwe contracten geldt. Uitgaan van een integraal nieuw toetsingskader draagt bij aan de eenvoud en de begrijpelijkheid van het stelsel, iets waarop ook de Tweede Kamer bij motie van het lid Omtzigt aandringt<sup>9</sup>. Tegelijkertijd voorkomt het kabinet zo de versnippering die ook de Tweede Kamer met een andere motie wenst te voorkomen<sup>10</sup>. Het is zo mogelijk om te werken met uniforme uitgangspunten en normen én tegelijkertijd ruimte te laten voor verschillen in contracten.

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

### *Twee contracten*

In de kern verschillen het nieuwe, reële en het oude, nominale contract in de wijze waarop de aanspraak wordt vastgelegd - met of zonder indexatie - en in de manier waarop wordt bijgestuurd in geval van financiële mee- of tegenvallers. Voor het nominale contract blijft de scheiding tussen de nominale uitkering en de voorwaardelijke indexering gehandhaafd. Verder blijft voor het nominale contract de herstelsystematiek uit het toetsingskader gelden. Het reële contract verwerkt schokken gespreid in de tijd. In beide contracten kunnen sociale partners premiestabiliteit als uitgangspunt nemen.

In het reële pensioencontract is indexatie straks een verplicht onderdeel dat samen met het nominale deel van de toezegging één geheel vormt. De ontwikkelingen op de financiële markten (en stijging van de levensverwachting) werken daarbij directer door in de aanspraken en uitkeringen, maar de effecten van de mee- en tegenvallers op de aanspraken en uitkeringen mogen in de tijd gespreid worden.

Voor het nominale contract staat ook in het nieuwe financieel toetsingskader een bepaalde mate van bescherming van het nominale deel van de toezegging centraal, met de huidige wettelijke zekerheidsmaat<sup>11</sup>. Pensioenfondsen die een nominaal contract uitvoeren en willen indexeren met de loon- of prijsinflatie zullen voortaan een complete indexatiestafel moeten invullen. Dat betekent dat het pensioenfonds van tevoren duidelijk maakt in welke mate indexatie zal plaatsvinden bij verschillende standen van de dekkingsgraad. Pensioenfondsen mogen straks pas volledig indexeren als de dekkingsgraad voldoende hoog is (in deze brief aangeduid als normdekkingsgraad) om naar verwachting ook in de toekomst de pensioenen volledig te kunnen indexeren. Daaronder mogen fondsen al wel gedeeltelijke indexatie verlenen.

### *Gemeenschappelijke uitgangspunten*

Het toekomstige integrale financieel toetsingskader kent voor beide contracten de volgende uniforme uitgangspunten:

- *Heldere regels voor indexatie en het rekening houden met rendementen*  
Fondsen mogen er in de financiële opzet rekening mee houden dat ze op lange termijn naar verwachting meer rendement halen dan de risicovrije rente. Daar tegenover staat dat ze dan ook expliciet rekening moeten houden met de

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 043/30 413 nr. 61

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 043/30 413 nr. 77

<sup>11</sup> Zie voetnoot 8 voor een toelichting op de zekerheidsmaatstaf.

ambitie om te indexeren. In het reële contract krijgt dat vorm via een afslag in de discontovoet. In het nominale contract wordt daarvoor de eerder genoemde normdekkingsgraad geïntroduceerd, die aangeeft wanneer een fonds volledig mag gaan indexeren.

- *Transparantie over toedeling risico's en aanpassingen aan de financiële markten*  
Een hoger rendement dat beoogd is om de indexatie te financieren, is alleen te behalen door ook meer risico's te accepteren. In alle gevallen - zowel bij het reële als bij het nominale contract - zal voor de deelnemers vooraf duidelijk moeten zijn wat ze kunnen verwachten als het mee- of tegenzit op de financiële markten.

Daarbij kunnen sociale partners specifieke afspraken maken over het automatisch aanpassen van de aanspraken en uitkeringen als de levensverwachting toeneemt, en als gevolg daarvan de kosten stijgen. Dit mechanisme wordt wel aangeduid als het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme. Sociale partners willen een stijging van de levensverwachting niet meer automatisch vertalen in hogere verplichtingen en premies. Het mechanisme draagt eraan bij dat elke generatie een deel van de lasten draagt die voortvloeien uit een toenemende levensverwachting.

Dat betekent dat de gevolgen verwerkt moeten worden in de hoogte van de pensioenaanspraken en de pensioenuitkeringen en in de pensioenrichtleeftijd. In het reële contract wordt het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme verplicht, in het nominale contract wordt het een optie. Het onderzoek hoe het door de sociale partners beoogde levensverwachtingsaanpassingsmechanisme zich verhoudt tot het Witteveenkader, loopt nog.

- *Communicatie over risico's*  
Pensioenfondsen moeten de deelnemers en de gepensioneerden beter gaan informeren. Daartoe zullen de wettelijke voorschriften voor de communicatie van pensioenfondsen op een nieuwe leest moeten worden geschoeid. Nog voor de zomer stuur ik u hiervoor een plan van aanpak. De kern van de nieuwe communicatie zal zijn dat pensioenfondsen hun deelnemers duidelijk informeren over de risico's die het gevolg zijn van het gekozen beleggingsbeleid en over de te verwachten koopkracht van de pensioenen.
- *Een stabiel toetsingskader*  
Het kabinet streeft naar een stabiel toetsingskader dat de afhankelijkheid van dagkoersen vermindert, dat zo de fondsen ondersteunt bij het nemen van duurzame beleidsbeslissingen en expliciet ruimte laat om de effecten van sturingsmaatregelen beter in de tijd te spreiden.

De uitgangspunten van het nieuwe financieel toetsingskader zorgen bij elkaar voor een consistent en stabiel geheel. Pensioenfondsen kunnen onder het nieuwe financieel toetsingskader in alle gevallen beter reageren op externe ontwikkelingen en zijn ook beter in staat om te gaan met onzekerheden op financiële markten. Verder worden de onzekerheden duidelijker voor de deelnemer.

#### *Sociale partners op decentraal niveau hebben de mogelijkheid om te kiezen*

De mogelijkheid van verschillende contracten geeft sociale partners op het niveau van bedrijfstakken en ondernemingen ruimte om te kiezen. Het nieuwe (reële) contract biedt hen meer mogelijkheden voor geleidelijke aanpassingen van pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen en is zo beter toegesneden op de

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

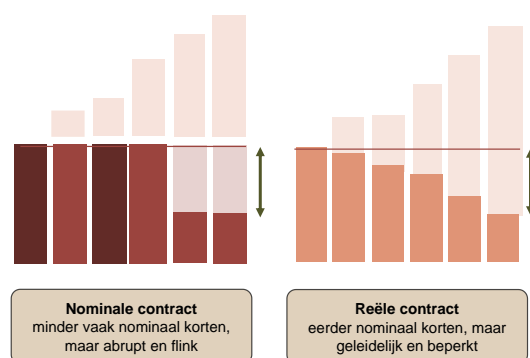
onzekere ontwikkelingen ten aanzien van levensverwachting en financiële markten dan het huidige nominale contract.

Het onderzoek van het CPB laat zien dat voor een gemiddeld fonds in het reële contract nominale kortingen vaker voorkomen dan in het nominale contract, maar dat de omvang van die kortingen in het reële contract beperkt blijft. In die zin is het reële contract stabielier dan het huidige nominale contract.

Andersom zijn in het nominale contract nominale kortingen weliswaar minder vaak aan de orde dan in het reële contract, maar áls ze aan de orde zijn, dan is de omvang van de nominale korting in het nominale contract juist forser. Dat is een consequentie van het sturen op nominaal opgebouwde rechten. In onderstaande figuur wordt het voorgaande grafisch weergegeven.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475



Een optimale overstap op het reële contract betekent dat reeds opgebouwde rechten zullen moeten worden ondergebracht bij dat nieuwe contract. In paragraaf 7 beschrijf ik op welke wijze dat zogenoemde "invaren" vorm kan worden gegeven.

Bij voortzetting van het huidige nominale contract is het "invaren" in beginsel niet aan de orde. Wel kan men voor nieuwe opbouw - naar de toekomst toe - afspraken maken omtrent het eerder genoemde levensverwachtingsaanpassingsmechanisme. Als dergelijke afspraken voor de toekomst worden gemaakt, dan zouden contractpartijen omwille van de eenduidigheid van het contract het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme wellicht ook willen toepassen op rechten die zijn opgebouwd vóór de contractswijziging. Het kabinet wil het mogelijk maken om daarvoor - ook binnen het nominale contract - te kiezen. Wellicht ten overvloede zij erop gewezen dat bij de toepassing van deze nieuwe contractvoorwaarde op reeds opgebouwde rechten zich vergelijkbare vragen kunnen voordoen als bij het "invaren". In dat geval zullen partijen dus ook rekening moeten houden met de juridische randvoorwaarden die daarvoor gelden (zie paragraaf 7). Overigens is ook zonder opname van het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme in zijn zuivere vorm, aanpassing van bestaande pensioenaanspraken en -uitkeringen aan de stijgende levensverwachting mogelijk binnen het nominale contract, namelijk door het mechanisme toe te passen op de (meer voorwaardelijke) indexatie binnen dat contract.

Door het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme dragen alle generaties een deel van de kosten van een toenemende levensverwachting. Kern van het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme is dat aanspraken en uitkeringen neerwaarts kunnen worden aangepast bij een stijging van de levensverwachting, ongeacht de financiële positie van het pensioenfonds, teneinde automatische premieverhogingen te voorkomen. Ook nu al kunnen pensioenfondsen er binnen het bestaande contract voor kiezen om ook bij "gezonde" dekkingsgraden de indexatie te beperken als de levensverwachting toeneemt. Op die manier kan een kostenstijging van de regeling (door de ontwikkeling in de levensverwachting) worden voorkomen.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

#### *Verwachtingskloof moet worden gedicht*

De recente ontwikkelingen hebben laten zien dat sprake is van een verwachtingskloof: deelnemers verwachten met een hoge mate van zekerheid een geïndexeerd pensioen, maar fondsen kunnen die verwachting op dit moment niet waarmaken. De mogelijkheid van een nieuw contract en het bijbehorend wettelijk kader verandert niets aan de realiteit dat de bezittingen van veel fondsen momenteel onvoldoende zijn om alle verwachtingen uit het verleden - inclusief die omtrent de indexatie - waar te maken. Alleen een robuust herstel van de financiële markten kan het vooruitzicht van achtereenvolgende kortingen op de indexatie of mogelijk zelfs op de nominale aanspraken afwenden.

Indien een dergelijk herstel uitblijft, zullen decentrale cao-partijen een keuze moeten maken tussen een versobering van de pensioenregeling of een verdere oploop van de kosten. Tegen de achtergrond van pensioenpremies, die momenteel reeds op een hoog niveau liggen, lijkt een verdere oploop van de pensioenkosten vanuit economisch oogpunt veelal niet verantwoord. Het alternatief, een verlaging van de pensioenambitie, kan dan onvermijdelijk worden. Het is van groot belang dat decentrale partijen een dergelijke ingreep op een evenwichtige en transparante wijze uitvoeren, waarbij de belangen van alle generaties in ogenschouw worden genomen. Alleen op deze wijze kunnen de voordelen van een collectief en solidair stelsel van aanvullende pensioenen voor alle deelnemers, jongeren en ouderen, worden behouden en wordt een verdere verwachtingskloof vermeden.

Alleen al vanwege de demografische ontwikkelingen en de afhankelijkheid van financiële markten acht het kabinet de voorgestelde aanpassingen van het financieel toetsingskader onvermijdelijk. Goede communicatie is daarbij nodig om ervoor te zorgen dat de verwachtingskloof die in de afgelopen jaren is ontstaan, afneemt. Het kabinet meent dat alleen zo - te midden van alle onzekerheden - weer de bestendigheid en toekomstgerichtheid die het Nederlandse pensioenstelsel altijd hebben gekenmerkt, herwonnen kan worden.

#### **5. Uitwerking**

Het kabinet gaat in bijlage 1 bij deze brief onder de titel "Uitwerking van het nieuwe financieel toetsingskader" meer in detail in op hoe het nieuwe financieel toetsingskader wordt vormgegeven en op de diverse concrete maatregelen die passen bij de uitgangspunten die eerder in deze brief aan de orde zijn geweest. De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij gevraagd om de hoofdlijnennota zo vorm te geven dat doorberekening daarvan mogelijk is. In



dat verband wijs ik erop dat het CPB onderzoek heeft verricht naar de generatie-effecten (zie bijlage 3) en dat het CPB zich daarbij heeft gebaseerd op deze beschrijving van het nieuwe financieel toetsingskader. De belangrijkste uitgangspunten en maatregelen beschrijf ik hieronder.

**Datum**  
30 mei 2012

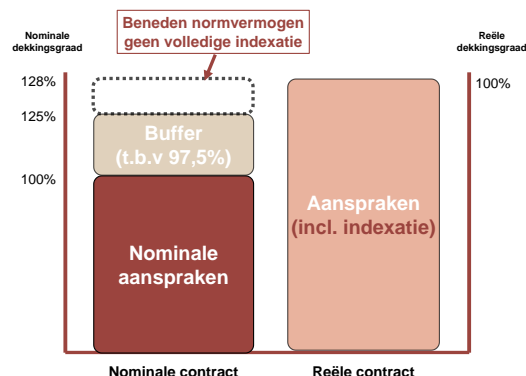
**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

*Heldere regels voor indexatie en voor het rekening houden met rendementen*

- Pensioenfondsen mogen pensioenaanspraken en –uitkeringen pas volledig indexeren als de dekkingsgraad voldoende hoog is om ook in de toekomst te kunnen indexeren. Daar staat tegenover dat fondsen met een indexatieambitie in hun financiële opzet in zekere mate rekening mogen houden met “overrendement”. Dat is een deel van het extra rendement dat zij naar verwachting realiseren doordat ze beleggen in aandelen en andere zakelijke waarden met een hogere verwachte opbrengst dan de risicovrije rente.
- Voor het reële contract zal dit vorm krijgen via de discontovoet: door een uniforme marktconforme risico-opslag op de risicovrije discontovoet, die toeneemt met de looptijd van de verplichtingen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de kosten van indexatie door een verplichte afslag op deze discontovoet toe te passen.
- De afslag voor de indexatie zal afhankelijk zijn van de feitelijke indexatie-ambitie, maar zal ten minste gelijk moeten zijn aan de prijsinflatie. De precieze berekening van deze afslag en het verwerken van inflatieverwachtingen moet nog nader uitgewerkt worden. Dreigt de inflatie toe te nemen, dan zal dat in ieder geval op enig moment moeten leiden tot strengere vermogensnormen voor pensioenfondsen. Dit voorkomt dat rentestijgingen als gevolg van hogere inflatie structureel leiden tot te snel indexeren, waardoor middelen die voor de financiering van pensioenen op de lange termijn nodig zijn al op korte termijn zouden worden uitgekeerd.
- Het oplopen van de risico-opslag met de looptijd van de pensioenverplichtingen doet recht aan het verschil tussen “groene” en “grijze” fondsen. Hoe “groener” het fonds, hoe hoger de opslag, omdat een dergelijk fonds relatief veel beleggingsrisico kan lopen.
- Een uniforme risico-opslag heeft nog een voordeel: het voorkomt perverse prikkels in het beleggingsbeleid. Pensioenfondsen kunnen hun financiële positie dan immers niet verbeteren door het nemen van meer risico in de beleggingen. Omdat de discontovoet gebaseerd blijft op de risicovrije rente én omdat de uniforme risico-opslag lager is voor verplichtingen met een korte looptijd, is de discontovoet voldoende prudent vorm gegeven. Dit komt tegemoet aan de wensen van de Tweede Kamer met betrekking tot de discontovoet, zoals die zijn verwoord in de motie van het lid Omtzigt cs<sup>12</sup>.
- Indexatie en overrendement moeten in het nominale contract worden betrokken bij de vaststelling van de grens waarboven een pensioenfonds volledig mag indexeren (normdekkingsgraad). Een gemiddeld fonds heeft uitgaande van volledige prijsindexatie en rekening houdend met het deel van het verwachte beleggingsrendement, zoals dat in de discontovoet voor het reële contract in de risico-opslag is verwerkt, een dekkingsgraad nodig van 125% à 130% om ook in de toekomst naar verwachting (volledig) te kunnen indexeren.

Op deze wijze worden in het toezicht vergelijkbare vermogensnormen aan het nominale en het reële contract gesteld (zie onderstaande figuur).

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 043/30 413 nr. 60



**Datum**  
30 mei 2012  
**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

In het nominale contract (links in de figuur) worden de nominaal opgebouwde aanspraken in een bepaalde mate beschermd door de buffer<sup>13</sup>. Met de buffer worden ook rendementen gegenereerd. Die kunnen gebruikt worden voor de indexatie. De buffer heeft daardoor een dubbelfunctie. Door volledige indexatie pas toe te staan als het fonds over het normvermogen beschikt, wordt voorrang gegeven aan de beschermende functie van de buffer. Beschikt een fonds over dat normvermogen, dan kan het fonds naar verwachting ook in de toekomst de aanspraken indexeren.

In het nominale contract blijft er zo een scheiding tussen de nominale aanspraak en de (voorwaardelijke) indexatie bestaan. In het reële contract bestaat dat onderscheid niet. De aanspraak omvat in dat contract tevens de toekomstige indexatie.

#### *Transparantie over toedeling risico's en aanpassingen aan de financiële markten*

- Voor de transparante toedeling van risico's zijn allereerst concrete afspraken nodig over hoe een pensioenfonds financiële schokken verwerkt in de pensioenaanspraken en -uitkeringen.
- Voor het reële contract houdt dit in dat het wettelijk aanpassingsmechanisme voor financiële schokken moet worden verwerkt in het pensioencontract.
- Voor het nominale contract betekent dit dat vooraf een herstelplan moet worden vastgesteld; ook wel aangeduid als "complete staffel". Deze staffel laat zien welke mate van indexatie (dan wel nominale korting) bij een bepaalde dekkingsgraad verwacht mag worden. Dit laat onverlet dat het pensioenfondsbestuur een finale afweging van de te nemen stappen moet maken, afhankelijk van de feitelijke situatie.

#### *Geleidelijke verwerking financiële schokken*

- Bij het reële contract kunnen fondsen financiële schokken straks beter in de tijd spreiden, omdat geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen korte- en langetermijnherstelplannen. Financiële schokken worden altijd binnen een maximum periode van 10 jaar verwerkt. Voor iedere nieuwe schok, positief of negatief, geldt een nieuwe spreidingsperiode van maximaal 10 jaar.
- Bij het nominale contract mogen schokken bij dekkingsgraden boven 105% - komende uit een situatie van onderdekking - ook nu al over een langere herstelperiode (maximaal 12 jaar) worden verwerkt<sup>14</sup>. Verschil met het reële contract is dat opeenvolgende schokken binnen een eenmaal lopende

<sup>13</sup> Zie voetnoot 8 voor een toelichting op de zekerheidsmaatstaf.

<sup>14</sup> Voor het totale herstel blijft dus een periode van maximaal 15 jaar gelden.

hersteltermijn moeten worden opgevangen. Dit kan leiden tot grotere kortingen dan in het reële contract.

- Ligt de nominale dekkingsgraad onder de 105%, dan moeten eventuele nominale kortingen op de pensioenaanspraken en –uitkeringen over maximaal 3 jaar worden gespreid. Fondsen mogen dit strenger invullen, maar de kortingen uitstellen tot het einde van de 3 jaar wordt niet toegestaan. Bezien zal nog worden hoe binnen deze uitgangspunten met een zeer beperkte mate van onderdekking kan worden omgegaan.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

#### *Verwerken toenemende levensverwachting*

- De pensioenrichtleeftijd stijgt bij de nieuwe pensioenopbouw in beide contracten mee met de ontwikkeling van de levensverwachting.
- Individuele fondsen kunnen - binnen de grenzen van het Witteveenkader - aanvullende afspraken maken hoe die nieuwe opbouw in de toekomst verder wordt aangepast als in de toekomst de levensverwachting blijft toenemen.
- Ook kunnen sociale partners afspraken maken over aanpassing van de nu reeds bestaande pensioenaanspraken en –uitkeringen om hiermee de kosten van het steeds langer leven van mensen op te kunnen vangen.
- Het beschreven aanpassingsmechanisme voor wijzigingen van de levensverwachting is straks verplicht voor de nieuwe, reële pensioencontracten. Voor het nominale contract wil het kabinet de mogelijkheid openen om een dergelijk aanpassingsmechanisme ook toe te passen. Los daarvan zal in het nominale contract via aanpassing van de indexatie de stijging van de levensverwachting doorgaans opgevangen kunnen worden.

#### *Een stabiel toetsingskader*

- Fondsen mogen langlopende verplichtingen in beide contracten waarderen met een meer stabiele discontovoet. De risicovrije rente wordt voor lange looptijden gebaseerd op een stabiele en realistische prognose van de langetermijnrente ("ultimate forward rate"). Het kabinet sluit hiermee aan bij de regels die gaan gelden in het kader van Solvency II (het Europese raamwerk voor verzekeraars)<sup>15</sup>. Het kabinet zal nog bezien hoe verzekerd kan worden dat de "ultimate forward rate", gelet op de economische omstandigheden, realistisch is en blijft.
- De dekkingsgraad wordt ook in het nieuwe financieel toetsingskader de belangrijkste graadmeter voor eventuele maatregelen. Die wordt straks als een voortschrijdend gemiddelde van twaalf maanden vastgesteld. Dit voorkomt grote abrupte schommelingen in de vaststelling van de dekkingsgraad, en daarmee dat pensioenfondsen maatregelen moeten treffen voor wat mogelijk slechts ruis op de financiële markten blijkt te zijn. Vanwege de lange middelenperiode komen andere vormen van "smoothing", zoals wachttijden voor het indienen van herstelplannen en wachttijden voor het doorvoeren van onverhoopte kortingen, te vervallen. De bijlage over de uitwerking van het financieel toetsingskader gaat hier nog nader op in. Het kabinet komt daarmee ook tegemoet aan de (aangehouden) motie van de leden Klaver en Koolmees over middeling van de dekkingsgraad<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II)

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 043 nr. 83

- Als bij het nominale contract sprake is van een dekkingstekort of van onderdekking, dan zal een actuele indexatiestaffel moeten worden bepaald.
- Fondsen mogen voor het berekenen van de kostendekkende premie in het reële contract rekening houden met een deel van het verwachte rendement om de premie te dempen, op basis van de risico-opslag in de discontovoet. Dat leidt tot consistentie met de waardering van de verplichtingen.
- Naar aanleiding van de evaluatie van het financieel toetsingskader is besloten om in het nominale contract de mogelijkheid om de kostendekkende premie te dempen met het verwacht portefeuillerendement te laten vervallen. De mogelijkheid om de kostendekkende premie te dempen op basis van een voortschrijdend gemiddelde van de rente over maximaal 10 jaar, blijft wel bestaan.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

De beschreven maatregelen worden in onderstaand overzicht op hoofdlijnen samengevat.

Nominale contract	Reële contract
<b>Reëel sturen en indexatie</b>	
- Volledige indexatie pas bij 100% reëel (bij stijging inflatie gaat norm omhoog)	- Risicoopslag in disconteringsvoet - Minimaal prijsindexatie (via afslag) (bij stijging inflatie gaat norm omhoog)
<b>Transparantie over risico's</b>	
- Complete indexatiestaffel ("herstelplan"vooraf) - Communicatie over koopkracht en risico	- Evenredige spreiding schokken (aanspraak meteen aanpassen) - Communicatie over koopkracht en risico
<b>Geleidelijke verwerking schokken</b>	
- Beneden 105% binnen 3 jr. herstellen - Boven 105% binnen max. 15 jaar - Samen in max. 15 jaar (net als nu) - Nieuwe schok binnen lopend herstelplan opvangen	- Spreidingsperiode altijd max. 10 jaar - Bij volgende schok, opnieuw spreiden
<b>Verwerking levensverwachting</b>	
- Optioneel voor nieuwe opbouw - Optioneel voor bestaande opbouw	- Verplicht voor nieuwe opbouw - Verplicht voor bestaande opbouw
<b>Stabiel beoordelingskader</b>	
- Ultimate forward rate - Dekkingsgraadmiddeling - Meer stabiele kostendekkende premie	- Ultimate forward rate - Dekkingsgraadmiddeling - Meer stabiele kostendekkende premie

## 6. De gevolgen voor deelnemers en gepensioneerden

Voor deelnemers en gepensioneerden blijft er qua te verwachten pensioenresultaat veel hetzelfde. Uitgangspunt voor zowel het nominale contract als het reële contract blijft immers een loongerelateerde opbouw die - bij voldoende rendementen - jaarlijks geheel of gedeeltelijk verhoogd wordt met de loon- of prijsstijging. Bij economische tegenwind wordt eerst de indexatie verminderd of niet uitgekeerd. Is dat nog onvoldoende, dan zullen ook de opgebouwde pensioenaanspraken en -uitkeringen worden verlaagd. Voor bestaande en nieuwe contracten geldt daarin materieel geen verschil.

De wijzigingsvoorstellen brengen voor deelnemers en gepensioneerden de bewustwording met zich mee dat het tweedepijlerpensioen geen zekerheden

biedt, omdat het pensioen grotendeels afhankelijk is van beleggingsresultaten. De onzekerheden nemen op zich niet toe bij een onveranderde beleggingsmix, maar worden wel transparant. Die transparantie dient voor alle contracten te gelden.

Niet uit te sluiten valt dat de maatregelen in sommige gevallen aanleiding zullen zijn tot versobering van de regeling. Zoals eerder opgemerkt, vervalt in het nominale contract de mogelijkheid om de kostendekkende premie te dempen met het verwacht portefeuillerendement. Daardoor kan in bestaande contracten zich de situatie voordoen dat de feitelijke premie onder het niveau van de kostendekkende premie komt te liggen. De betrokken partijen zullen dan nadrukkelijk een nieuwe balans moeten zoeken tussen zekerheid, kosten en de ambitie. In dat kader kan een stijging van de premie bijvoorbeeld worden gemitigeerd door een versobering van de regeling.

**Datum**  
30 mei 2012  
**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

Het reële contract heeft als belangrijk voordeel dat de aanpassing aan schokken meer geleidelijk zal plaatsvinden dan bij het nominale contract. Dat geldt voor schokken op financiële markten, die beter mogen worden gespreid, maar ook voor verdere stijging van de levensverwachting<sup>17</sup>. Nog niet zo lang geleden heeft de stijging van de levensverwachting bij tal van fondsen bijgedragen aan een vergroting van indexatiekortingen en nominale kortingen. Dergelijke wijzigingen worden in het nieuwe, reële contract meer geleidelijk verwerkt. Dat leidt er in het reële contract toe dat de omvang van mogelijk nominale kortingen beperkt blijft. Vooral voor gepensioneerden is dat een belangrijk voordeel, omdat zij niet met incidentele, forse verlagingen van hun inkomen geconfronteerd worden.

Mensen hechten aan een zeker pensioen. Het financieel toetsingskader bevat daarvoor waarborgen. De mate van zekerheid hangt in beide contracten - net als nu overigens al het geval is - vooral af van de hoogte van de ingelegde premie en de gekozen beleggingsmix. Verder leidt de marktconforme benadering van de discontovoet ertoe dat fondsen zich niet rijk kunnen rekenen. Voor het reële contract is van belang dat de looptijdafhankelijke opslag tot een gemiddeld lagere discontovoet leidt dan een discontovoet op basis van het verwachte portefeuillerendement. Op deze wijze geeft het kabinet ook invulling aan de waarborgen voor het nieuwe pensioencontract, zoals die zijn genoemd in mijn brief van 14 september 2011<sup>18</sup>.

In het financieel toetsingskader zal een haalbaarheidstoets worden opgenomen. Deze toets stelt normen aan de mate waarin het verwachte pensioenresultaat op voorhand mag afwijken van het pensioen dat aan de deelnemers is beloofd. Fondsen kunnen - binnen de normen van de haalbaarheidstoets - kiezen voor een hoger risicoprofiel met een bijbehorend hoger verwacht rendement. Deze fondsen zullen dan ook aan de deelnemers moeten laten zien dat het pensioenresultaat meer kan gaan afwijken van het oorspronkelijk toegezegde niveau.

Het huidige noch het nieuwe kader biedt deelnemers in pensioenfondsen absolute zekerheid. Nu zijn er ook risico's, zoals blijkt uit de aangekondigde kortingen bij een groot aantal pensioenfondsen. Die risico's zullen blijven. Het nieuwe

---

<sup>17</sup> Zoals hierboven aangegeven zal het kabinet ook binnen het nominale contract ruimte bieden voor het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme.

<sup>18</sup> Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 043 nr. 66 en dan met name de bijlage getiteld "Waarborgen voor een "generatieproof" nieuwe pensioencontract".

wettelijke kader zal fondsen echter wel dwingen om duidelijk te communiceren over de gevolgen voor koopkracht van de deelnemers en de onzekerheden die er zijn. Hierdoor zullen deelnemers en gepensioneerden beter weten waar zij aan toe zijn.

**Datum**  
30 mei 2012

## **7. Onderbrengen bestaande aanspraken en rechten in het nieuwe contract**

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

Het algemeen belang vergt dat sociale partners en pensioenfondsen die overstappen op een reëel pensioencontract, de mogelijkheid krijgen om pensioenen en pensioenaanspraken die onder het huidige contract zijn opgebouwd, in dat nieuwe contract onder te brengen (het "invaren" van bestaande aanspraken en rechten). Als gevolg van ontwikkelingen in de levensverwachting en op de financiële markten gaat ongewijzigde voortzetting van de huidige nominale pensioencontracten met steeds hogere kosten gepaard. De dekkingsgraden van veel pensioenfondsen zijn door deze ontwikkelingen na 2007 fors gedrukt, met als gevolg dat veel pensioenen jarenlang niet of nauwelijks zijn geïndexeerd. In 2013 moeten veel fondsen de pensioenen mogelijk zelfs nominaal korten. Het bieden van een robuust alternatief in de vorm van het reële pensioencontract stelt sociale partners in staat om op fondsniveau passende en toekomstbestendige afspraken over het pensioen te maken.

Een wijziging van het pensioencontract ziet in beginsel op de nieuwe pensioenopbouw. Zonder het invaren van bestaande aanspraken en rechten worden de voordelen van het nieuwe contract pas na vele decennia volledig gerealiseerd. De nieuwe balans tussen zekerheid, ambitie en kosten wordt in dat geval pas op lange termijn bereikt. Als de bestaande aanspraken en rechten niet worden ingevaren, ontstaat bovendien een knip met de nieuwe pensioenopbouw. Deze knip doorbreekt de intergenerationele risicodeling binnen het pensioenfonds. De bestaande pensioenaanspraken en –rechten worden in dat geval relatief kwetsbaar voor financiële schokken. Fondsen zullen zich genoodzaakt voelen om conservatief te beleggen om – op korte termijn – zoveel mogelijk zekerheid te creëren, ten koste van de ruimte voor indexatie. Bij de huidige lage dekkingsgraden heeft dit met name fors negatieve inkomensgevolgen voor de huidige deelnemers die reeds veel aanspraken hebben opgebouwd.

Het kabinet heeft een diepgaand juridisch onderzoek verricht naar de wijze waarop, en de voorwaarden waaronder, de bestaande aanspraken en rechten in het reële pensioencontract kunnen worden ingevaren. In dit onderzoek zijn de consequenties voor de verschillende actoren als de Staat, sociale partners, werkgevers, pensioenfondsen en de toezichthouder (DNB) tegen het licht gehouden. De onderzoeksrapportage is als bijlage 2 bij deze brief gevoegd.

Uit het onderzoek blijkt dat het invaren van de bestaande aanspraken en rechten inbreuk maakt op het eigendomsrecht van gepensioneerden en (gewezen) deelnemers. Deze maatregel wordt echter gerechtvaardigd vanuit een algemeen belang, namelijk het toekomstbestendig maken van arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen. Collectief invaren is nodig voor het behoud van de solidariteit tussen jongeren en ouderen door middel van de risicodeling in het pensioenfonds.

Doorbreken van de risicodeling tussen jongeren en ouderen zorgt ervoor dat beide groepen uiteindelijk slechter af kunnen zijn. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat niet invaren de risico's voor de bestaande aanspraken en rechten niet beperkt

en mogelijk zelfs vergroot.

Alternatieven voor collectief invaren, waaronder individueel invaren of het onderbrengen van bestaande aanspraken bij een algemene pensioeninstelling (API) of pensioenverzekeraar, komen uiteindelijk ook neer op het doorbreken van de risicodeling binnen het pensioenfonds en leiden tot een complexere uitvoering en een complexere pensioencommunicatie.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

Het kabinet zal de wet- en regelgeving aanpassen om sociale partners de mogelijkheid te bieden over te stappen op reële pensioencontracten en de bestaande aanspraken en rechten daarin in te varen. Deze besluiten moeten op fondsniveau worden genomen. De specifieke omstandigheden van het pensioenfonds bepalen immers hoe zwaar de voor- en nadelen van het invaren van de bestaande aanspraken en rechten wegen en welke risico's daaraan kleven.

Sociale partners zijn verantwoordelijk voor het pensioencontract en voor de keuze om het nieuwe contract toe te passen op de bestaande aanspraken en rechten. Aandachtspunt hierbij is dat een rechtsgeldige wijziging van de pensioenovereenkomst/pensioenreglement tot stand komt, en dat leeftijdsonderscheid wordt voorkomen. Het pensioenfonds dient een eigen kritische afweging te maken of het nieuwe pensioencontract kan worden uitgevoerd en of de bestaande aanspraken en rechten daarin kunnen worden ondergebracht. Bij die afweging moet het fonds de wettelijke eisen betrekken, in het bijzonder de plicht tot evenwichtige belangenafweging. Met het oog op een zorgvuldig afweging van de betrokken belangen zullen aan de besluitvorming door pensioenfondsvoorwaarden worden gesteld. Deze voorwaarden bieden, in combinatie met de reeds bestaande wettelijke eis tot een evenwichtige belangenafweging, voldoende waarborg voor een evenwichtige behandeling van verschillende generaties<sup>19</sup>.

Het kabinet wil voorkomen dat eventuele herverdelingseffecten van het invaren van de bestaande aanspraken en rechten disproportioneel neerslaan bij individuen of groepen belanghebbenden (bijvoorbeeld bij bepaalde generaties). Uit de bijgevoegde analyse van het CPB van de financieel-economische effecten van de overstap van het nominale op het reële pensioencontract (inclusief invaren), blijkt dat de reële contracten tot een stabielere uitkeringspatroon leiden. De frequentie van nominale kortingen neemt voor een gemiddeld pensioenfonds weliswaar in beperkte mate toe, daar staat tegenover dat de diepte van die kortingen substantieel afneemt. Per saldo leidt het loslaten van de nominale sturing juist tot grotere nominale zekerheid. De analyse van het CPB is als bijlage 3 bij deze brief gevoegd.

De CPB-analyse laat verder zien dat het invaren van de bestaande aanspraken en rechten in het reële contract geen excessieve herverdeling van pensioenwaarde tussen ouderen en jongeren met zich meebrengt. Bij een gemiddeld pensioenfonds heeft invaren beperkt positieve herverdelingseffecten voor generaties met relatief veel pensioenaanspraken (bijvoorbeeld personen in de geboortejaren 1950 tot 1975). Jongere generaties gaan er iets op achteruit. De generatie-effecten kunnen worden beperkt door - bijvoorbeeld - minimumeisen te

---

<sup>19</sup> Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging om te bezien of het wenselijk is om een evenwichtige behandeling van generaties als uitgangspunt in de nieuwe Pensioenwet op te nemen, zoals gedaan in het algemeen overleg d.d. 31 januari 2012.

stellen aan de dekkingsgraad waarbij mag worden ingevaren of toepassing van een overgangsregime.

Op fondsniveau kunnen generatie-effecten worden gedempt door bijvoorbeeld het introduceren van een egalisereserve. Uit de analyse blijkt voorts dat de financieel-economische effecten van de overgang op het reële contract afhangen van de specifieke situatie bij pensioenfondsen, zoals de dekkingsgraad, het beleggingsbeleid of de leeftijdsamenstelling van het deelnemersbestand.

Dit onderschrijft de noodzaak om de beslissing om collectief in te varen te nemen op het niveau van het pensioenfonds. Een goede afweging van de belangen van de individuele deelnemers of van groepen deelnemers kan alleen op dat niveau worden gemaakt.

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

Het kabinet wil aan de besluitvorming over collectief invaren procedurele en materiële voorwaarden verbinden, om te voorkomen dat de gevolgen daarvan disproportioneel bij bepaalde groepen belanghebbenden of generaties neerslaan. Dit betreft:

1. een voorgeschreven procedure voor het besluitvormingsproces over invaren;
2. toetsingscriteria voor een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen door het pensioenfonds, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met de dekkingsgraad;
3. eisen omtrent het toezicht door de toezichthouder (DNB).

Verder is van belang dat pensioenfondsen hun deelnemers en pensioengerechtigden open en eerlijk informeren over de gevolgen van het invaren van bestaande aanspraken en rechten in een reëel pensioencontract. In het eerdergenoemde plan van aanpak over pensioencommunicatie zal ik hier nader op ingaan.

## **8. Toetsing aan Europese toezichteisen**

Het kabinet heeft het nieuwe contract en het nieuwe financieel toetsingskader getoetst aan de toezicht- en buffereisen die in Europees verband worden gesteld, waaronder de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn. De volledige bevindingen staan in bijlage 4.

Toetsing aan de Europese Pensioenfondsenrichtlijn<sup>20</sup> en de (bestaande) internationale verslaggevingstandaarden (IAS) bevatten naar de mening van het kabinet geen beperkingen om te komen tot het reële contract, met de daarbij passende maatregelen uit het nieuwe financieel toetsingskader.

Uitzondering daarop is de wens van de sociale partners om de aanpassing van de overlevingstafels<sup>21</sup> eenmaal per vijf jaar te laten plaatsvinden op basis van één geautoriseerde gegevensset van de ontwikkeling van de levensverwachting.

Dat botst met een aantal zaken: het feit dat instanties als het CBS, het Actuarieel Genootschap en Eurostat vaker overlevingstafels publiceren, het gegeven dat volgens de Pensioenfondsenrichtlijn het jaarverslag een getrouw beeld moet geven van de verplichtingen, en met de eis dat de technische voorzieningen een juist bedrag moet bevatten dat op prudente wijze is vastgesteld op grond van

<sup>20</sup> Richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 juni 2003

<sup>21</sup> Dergelijke tafels bieden inzicht in de sterftekansen en de levensverwachting per leeftijd.



erkende actuariële methoden. Het kabinet gaat er bij de verdere uitwerking van het financieel toetsingskader daarom van uit dat voor de levensverwachting wordt uitgegaan van de meest actuele gegevens.

De voornemens van de Europese Commissie om de Pensioenfondsenrichtlijn (IORP-Richtlijn) te herzien, zullen naar verwachting slechts van beperkte betekenis zijn voor het nieuwe, reële pensioencontract; daarin is immers geen sprake meer van een zekerheidsmaatstaf. Er kunnen wel gevolgen zijn voor het nominale pensioencontract. De Europese Commissie heeft aangegeven dat er ruimte is om mee te denken over het herzieningsvoorstel. Het kabinet maakt daar actief gebruik van en zet zich volop in om de koers in Europa mee te bepalen. Doel is er voor te zorgen dat de consequenties voor de bestaande pensioencontracten aanvaardbaar zijn én te voorkomen dat de normen die geënt zijn op Solvency II<sup>22</sup> onverkort van overeenkomstige toepassing worden op pensioenfondsen. Ik heb u over het kabinetsstandpunt ten aanzien van het Witboek pensioenen van de Europese Commissie op 24 april 2012 geïnformeerd<sup>23</sup>.

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

## **9. Het fiscale kader**

In de brief van het kabinet van 10 juni 2011<sup>24</sup> heeft het kabinet toegezegd onderzoek te doen naar een passend en eenduidig fiscaal kader (Witteveenkader), dat voldoende ruimte biedt voor inpassing van het nieuwe pensioencontract. Het kabinet heeft als randvoorwaarde gesteld dat de budgettaire besparing van € 700 miljoen behouden moet blijven. Daarnaast moet sprake blijven van een generiek fiscaal kader waarbij op individueel niveau getoetst kan worden. Ten slotte moet het fiscale toezicht uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst. Deze paragraaf geeft de conclusies van het onderzoek tot nu toe weer.

Het belangrijkste waar in het onderzoek aandacht aan is besteed, is beantwoording van de vraag of het nieuwe reële contract op adequate wijze kan worden ingepast binnen de huidige systematiek voor uitkeringsovereenkomsten binnen het Witteveenkader.

Het Witteveenkader gaat voor uitkeringsovereenkomsten uit van een fiscale begrenzing op de hoogte van de uitkering. De hoogte van het maximaal toe te kennen pensioen is afhankelijk van het genoten inkomen, de pensioenrichtleeftijd, het maximale jaarlijkse opbouwpercentage en het aantal dienstjaren van een werknemer. Hierbij wordt rekening gehouden met de AOW. Daarnaast biedt het Witteveenkader de mogelijkheid dit maximum pensioen aan de loon- of prijsontwikkeling (indexatie) aan te passen.

Sociale partners hebben aangegeven dat het karakter van uitkeringsbegrenzing op twee elementen van het reële contract invloed kan hebben. In de eerste plaats wensen sociale partners dat in het reële contract meevallende rendementen ten goede kunnen komen aan het collectief van deelnemers. Ten tweede kan de uitkeringsbegrenzing van invloed zijn op de door sociale partners beoogde manier om verhogingen van de fiscale richtleeftijd te verwerken, waarbij ook doorwerking kan ontstaan naar de hoogte van de pensioenaanspraak.

<sup>22</sup> Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II)

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 043 nr. 109

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157

Ten aanzien van de wens om meevallende rendementen ten goede te laten komen aan het collectief van de deelnemers, is onderzocht welke mogelijkheden hiervoor zijn binnen de geldende uitkeringsbegrenzing.

**Datum**  
30 mei 2012

**Onze referentie**  
AV/PB/2012/8475

Geconstateerd is dat pensioenfondsen hiervoor verschillende mogelijkheden beschikbaar hebben. Zo kunnen de pensioenaanspraken bij meevallende rendementen worden verhoogd (tot de geldende fiscale maximale opbouwpercentages per dienstjaar). Verder kunnen meevallende rendementen bijvoorbeeld worden gebruikt voor een verbetering van de indexatie van het pensioen. Wanneer de fiscale maximering van de uitkering is bereikt, is het bovendien mogelijk om meevallende rendementen te benutten om het pensioen zekerder te maken, door een aanpassing van het beleggingsbeleid of door de vorming - of verhoging - van een egaliseringsreserve. De conclusie is dat binnen de systematiek van begrenzing op de uitkering er voldoende mogelijkheden zijn voor het reële contract om meevallende rendementen ten goede te laten komen aan het collectief van de deelnemers.

Ten aanzien van de vraag of het Witteveenkader voldoende flexibiliteit biedt om verhogingen van de fiscale richtleeftijd te verwerken op de door sociale partners beoogde manier, kunnen nog geen conclusies worden getrokken. Op dit onderdeel lopen het onderzoek en de gesprekken met sociale partners nog. Zodra meer bekend is, zult u daarover geïnformeerd worden.

#### **10. De verdere stappen**

Het is zaak dat de overgang naar een nieuw financieel toetsingskader goed verloopt. Daarom zal het kabinet rond de zomer in overleg treden met de Stichting van de Arbeid en de Pensioenfederatie. Vervolgens zal het kabinet - mede op basis van advisering door DNB - bezien of en zo ja op welke wijze het beoogde nieuwe toetsingskader op een evenwichtige wijze al kan worden betrokken bij de vaststelling van de pensioenpremies voor 2013 en de eventueel door de fondsen te treffen maatregelen, waaronder kortingen.

Daarna beslist het kabinet ook hoe het zal omgaan met de lopende lange termijn herstelplannen van pensioenfondsen, in relatie tot de hogere buffereis die het nieuwe financieel toetsingskader zal stellen aan bestaande contracten. Het kabinet denkt daarbij aan een extra periode van maximaal 3 à 5 jaar (na afloop van de lopende herstelperiode) voor de vereiste extra bufferopbouw.

Het kabinet streeft ernaar de voor het nieuwe financieel toetsingskader benodigde wetgeving begin 2013 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

#### **11. Gefundeerd vertrouwen**

Het kabinet is voor de inrichting van het financieel toetsingskader niet over een nacht ijs gegaan. Integendeel, het heeft de afgelopen periode intensief overlegd met sociale partners, de pensioensector, toezichthouders en onafhankelijke deskundigen, en ook gesproken met ouderen- en jongerenorganisaties. Duidelijk is dat de verschillende organisaties vanuit verschillende perspectieven naar de materie kijken. Niettemin delen alle partijen de wens om te komen tot een toekomstbestendig stelsel met een evenwichtige balans tussen de verschillende generaties.

Het kabinet meent dat met de voorstellen voor het nieuwe financieel toetsingskader alle pensioendeelnemers - de jongere én de oudere generaties werkenden - alsmede de gepensioneerden, weer een gefundeerd vertrouwen kunnen hebben in een goed pensioenstelsel.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

**Datum**

30 mei 2012

**Onze referentie**

AV/PB/2012/8475

H.G.J. Kamp